

De nouvelles règles foncières pour un usage plus agroécologique des territoires en Afrique de l'Ouest

Dans les territoires agricoles de l'Afrique de l'Ouest, pour inverser les logiques d'utilisation minières des ressources territoriales et pour favoriser la mise en place de pratiques agricoles plus durables, les collectivités locales s'interrogent sur la façon de réformer les règles d'usage des ressources. À travers l'expérience de l'élaboration d'une charte foncière dans une commune rurale du Burkina Faso, cet article propose ici une réflexion sur la façon de concilier les savoirs et usages locaux des agriculteurs avec les règles modernes, sur l'implication des acteurs locaux pour garantir le respect des règles et sur l'intérêt du dispositif pour renforcer l'association de l'agriculture et de l'élevage.



Les territoires agricoles des zones subhumides du Burkina Faso ont connu des changements notables au cours des trois dernières décennies. Après les sécheresses des années 1970 et 1980 qui ont sévi dans les régions arides et semi-arides, plusieurs vagues de populations ont migré vers ces territoires à la recherche de terres agricoles et de pâturages. Le principal moteur des changements a été l'augmentation de la population. La croissance démographique s'est accompagnée d'une augmentation des défriches pour l'agriculture, d'une augmentation du cheptel herbivore, et enfin d'une exploitation de type minier des ressources naturelles conduisant à leur dégradation et à la fragilisation des écosystèmes (Augusseau, 2007).

Dans le passé, les règles locales définies par les sociétés autochtones permettaient de contrôler l'accès et l'usage des ressources naturelles, et ont fait leur preuve tant que la pression humaine restait modérée. Mais aujourd'hui, face à l'augmentation sans précédent de la pression foncière, les pouvoirs coutumiers traditionnellement chargés de gérer l'usage des ressources territoriales locales (attribution des terres, droit d'accès, règlement des conflits...), ne parviennent plus à contrôler l'exploitation des ressources et à endiguer la montée des conflits liés à leur usage. Les agriculteurs et les éleveurs, principaux utilisateurs des ressources territoriales locales, cherchent à accroître la production agricole pour répondre à l'augmentation de la demande. Les stratégies d'extension (des cultures et des troupeaux) sont de moins en moins envi-

sageables vu le peu d'espace disponible restant, et on s'interroge sur la durabilité des stratégies d'intensification conventionnelle (basées sur les intrants et le capital), au regard de leurs impacts sur les écosystèmes (Marre-Cast et Vall, 2013).

Désormais, l'intensification écologique semble être la transition agraire à favoriser pour accroître durablement la production agricole. Mais le passage d'une agriculture conventionnelle à une agriculture plus agroécologique va requérir non seulement une transformation des pratiques des agriculteurs et l'élaboration d'un nouveau référentiel technique (travail classique des agronomes), mais aussi l'établissement de nouvelles règles d'utilisation des ressources territoriales puisque ces ressources et les processus biologiques qui leur sont associés sont censés devenir les piliers et le moteur de cette nouvelle agriculture (Cirad, 2010).

L'État qui a été pendant longtemps le principal garant de la préservation des ressources naturelles, dispose de textes et lois pour assurer leur gestion durable. Il s'agit d'un ensemble de législations spéciales (code forestier, code de l'environnement, loi d'orientation relative au pastoralisme, etc.) auxquelles s'ajoutent les conventions régionales et internationales ratifiées par les différents pays. Mais dans les territoires villageois, l'application stricte de ces textes législatifs s'est souvent confrontée à de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Ne prenant pas suffisamment en compte les spécificités locales, certaines législations ont du mal à être respectées par les populations (Ouattara, 2010).



❶ Paysage rural au Burkina Faso.

© Somwaya - Fotolia.com

Depuis 2006, à travers le processus de décentralisation, l'État burkinabé a mis en place de nouvelles communes rurales et depuis 2009 avec la loi 034 portant régime foncier rural, l'opportunité est offerte à ces communes de prendre en main la gestion de leurs ressources territoriales par l'élaboration de conventions locales adaptées à leurs problématiques. La convention locale ou charte foncière locale (CFL) selon la terminologie retenue par le droit burkinabé peut être définie comme une convention inspirée par les coutumes, usages et pratiques locales mais qui n'est pas contraire aux lois et règlements de l'État (cf. article 6 de la loi 034). Ces CFL déterminent à une échelle bien définie les règles particulières relatives à la bonne gestion des ressources territoriales.

L'élaboration d'un corps de règles relatif à l'usage des ressources territoriales locales (rassemblées dans une charte), inspiré par le désir de préserver et d'entretenir ces ressources conduit à se poser les questions suivantes :

- pourquoi et comment concilier les savoirs et usages locaux des agriculteurs avec les règles prévues par le droit moderne ?

- comment impliquer ces acteurs dans l'élaboration des CFL pour garantir leur légitimité et leur durabilité ?

Nous nous appuyons sur l'expérience de la première CFL élaborée au Burkina Faso sous le régime de la loi 034 dans la commune de Koumbia¹ (encadré ❶) pour montrer comment ont été abordés la prise en compte des savoirs faire locaux et l'implication des acteurs.

1. L'élaboration et la mise en place de la charte ont été accompagnées techniquement et financièrement par le Cirad en partenariat avec le CIRDES (Centre international de recherche-développement sur l'élevage en zone subhumide), l'UPPC-Tuy (Union provinciale des producteurs de coton du Tuy) et l'INADES (Institut africain pour le développement économique et social) et un cabinet de juriste dans le cadre du projet Fertipartenaires (UE Food/2007/144-075).

❶ LA COMMUNE DE KOUNBIA ET LES ENJEUX DE GESTION DES RESSOURCES AGROPASTORALES

Koumbia est l'une de ces nouvelles communes rurales. Elle est située au cœur de la zone cotonnière de l'ouest du Burkina Faso et compte quatorze villages et plusieurs hameaux de culture. Elle couvre une superficie de 1 358 km² dont 30 % sont occupés par des forêts classées.

L'agriculture et l'élevage constituent les deux principales activités de la population. Les cultures majeures sont le coton (35 000 ha) et les céréales (22 000 ha, surtout du maïs). En trois décennie, la population a été multipliée par trois, avec pour corollaire l'augmentation des superficies défrichées (plus de 50 % de la surface du territoire). Le manque de terres arables pour de nouvelles défriches a conduit à l'occupation des berges des cours d'eau et à leur dégradation. L'élevage a également connu un essor particulier (20 000 têtes environ). Du fait de l'expansion des cultures, les éleveurs sont confrontés à la réduction et à la déstructuration de leurs espaces pastoraux traditionnels. La pauvreté et la pression démographique (environ 40 habitants/km²) a engendré des effets négatifs sur l'environnement (déboisements, dégradation des terres et des cours d'eau) et des conflits entre les différents acteurs sur l'utilisation desdites ressources territoriales.

Concilier les usages locaux avec les règles du droit moderne ?

Pourquoi le faire ?

L'analyse des savoirs et des pratiques locales des agriculteurs permet de mieux comprendre la rationalité des acteurs en matière de gestion des ressources territoriales. Il est important de connaître ces éléments du savoir local car on voit mal comment ils ne pourraient pas être pris en compte dès lors que l'on se place dans une perspective d'actualisation des règles d'utilisation des ressources territoriales locales.

Pour l'élevage, par exemple, le repérage des catégories fonctionnelles utilisées par les éleveurs (comme les types de pâturages et les saisons du calendrier des éleveurs...) a permis de comprendre la logique de la conduite des troupeaux au pâturage dans l'espace et dans le temps (chaines de pâturage, circuits de pâturage) et donc les

② UN ÉLEVAGE HAUTEMENT INTENSIF EN CONNAISSANCES ÉCOLOGIQUES (VALL ET DIALLO, 2009)

Pour organiser le pâturage des troupeaux dans le temps et dans l'espace, les éleveurs peuls se réfèrent à des catégories fonctionnelles très spécifiques, révélant une connaissance fine de l'écologie des savanes.

L'année est divisée en cinq périodes principales :

- début de la saison des pluies (*gataaje* en *fulfulde*, la langue peul) ;
- saison des pluies (*ndungu*) ;
- début des récoltes (*yaamde*) ;
- saison sèche et froide (*dabbude*) ;
- saison sèche et chaude (*ceedu*).

Quant à l'espace, formé principalement par la brousse (*ladde*) et les champs, ils distinguent des unités pastorales selon la toposéquence (pâturage de collines, de plaines et de bas-fonds). L'usage pastoral de ces milieux varie en fonction des périodes selon leur accessibilité et les ressources disponibles. Au début de la saison des pluies, période principale des mises bas, le pâturage s'effectue principalement là où l'herbe repousse vite, dans les bas-fonds (*cofol*) et sur les zones en attente d'une mise en culture (*soynere* et *gesa*). Durant la saison pluvieuse, les jachères (*soynere*) et les unités de collines (*ferlo*, *fukkaawo*) gagnent de l'intérêt et les zones cultivées ne sont plus utilisées. Au début des récoltes, seconde période de mises bas, les pâturages se font principalement le long des bas-fonds et sur les premiers résidus de culture. Durant la saison sèche et froide, la récolte est finie. La grande majorité du temps de pâturage se déroule dans le domaine agricole, sur les résidus (*nyayle*). Pendant la saison sèche et chaude, les ressources se font rares et le pâturage s'étend à tous les milieux (photo ②). Ainsi, les éleveurs connaissent les évolutions de leur milieu, et grâce à la mobilité des troupeaux et à l'alternance des pâturages qu'elle rend possible, ils savent tirer parti des ressources locales pour garantir un niveau de production acceptable (pour eux), tout en exerçant sur ces dernières une pression modérée de façon à ne pas compromettre leur renouvellement.

► fondements de ces pratiques, à savoir les règles locales de conduite des troupeaux (encadré ②). Ce travail a aussi permis d'élaborer des cartes représentant les unités de pâturage reconnues par les éleveurs, facilement compréhensibles pour ces derniers. De tels produits ont facilité la réflexion collective sur les questions d'aménagement de cet espace (zone sensibles, axes de circulation....).

Notre façon de le faire...

Les règles d'utilisation des ressources territoriales figurant dans une CFL ne peuvent pas aller à l'encontre des principes de la loi et des dispositions qu'elle prévoit. Mais une CFL n'a de valeur que si elle parvient à concilier les usages locaux avec les dispositions prévues par les textes officiels. Si ce principe n'est pas respecté, alors elle n'aura ni de validité légale pour l'État ni de valeur pour les acteurs locaux. Comment les populations locales formulent-elles leurs attentes en termes d'élaboration de règles d'utilisation des ressources territoriales ? Quelle est la marge de manœuvre possible et que peut apporter une CFL de plus que ce qui est prévu dans les textes ? Telles sont les questions que nous proposons de traiter à ce stade de l'exposé pour éclairer notre façon de concilier les textes et les usages locaux dans une CFL.

Au regard des ébauches de propositions de règles faites par les populations locales pour résoudre les problèmes liés à la gestion des ressources territoriales, nous nous sommes rendu compte qu'il y avait une grande méconnaissance de la réglementation existant en la matière. La plupart des domaines où les populations demandaient une réglementation sont déjà réglementés par des textes officiels. Mais faute de sensibilisation et de formation, ces réglementations sont méconnues et pas respectées. Naturellement, la CFL a pour but de combler ces lacunes. D'un autre côté, certaines dispositions qui semblent être assez connues des populations locales de Koumbia, ne sont néanmoins pas respectées. Il s'agit notamment de la réglementation sur les forêts classées, sur la protection des berges, sur la taille des filets de pêche, sur la coupe du

bois et sa commercialisation. Ce point soulève la question de leur adéquation avec les réalités locales, question qui sera aussi traitée par la CFL.

Concernant les marges de manœuvre en matière d'élaboration de règles locales légales et l'intérêt spécifique d'une CFL, trois points méritent d'être relevés.

Premièrement, une CFL permet de rassembler dans un document bref, rédigé sans jargon et dans un style accessible au commun des hommes des dispositions réglementaires éparpillées dans de nombreux textes qui sont le plus souvent inaccessibles aux populations locales. Il existe en effet au Burkina Faso, en matière agricole, pastorale et sylvicole une réglementation internationale et nationale conséquente contenue dans une vingtaine de textes de loi (Ouattara, 2010). Les populations ont parfois découvert dans ces textes des dispositions qu'elles pouvaient utiliser à leur avantage (comme le droit de fauche de l'herbe dans les forêts classées). La connaissance de la loi, et de ses extraits contenus dans une CFL, permet donc d'agir en connaissance de cause.

Deuxièmement, les textes proposent des dispositions générales qu'il convient parfois de préciser ou d'adapter en fonction du contexte local tout en restant dans le cadre réglementaire autorisé. Une CFL permet d'adapter ces dispositions aux particularités locales. Par exemple, la charte foncière de Koumbia, a permis de préciser les modalités locales d'organisation de la vaine pâture (identification des acteurs locaux et de leur rôle, calendrier de concertation, droit et devoir des propriétaires de champs et d'animaux...).

Troisièmement, dans la mesure où la loi ne traite que de catégories générales, la CFL permet de préciser les règles pour des catégories fonctionnelles locales ayant du sens pour les acteurs locaux. Par exemple, la charte foncière de Koumbia précise dans son article 14, quelles sont les zones réservées aux pâturages en suivant la nomenclature des éleveurs (notamment les collines ou *ferlo*, les cuirasses ou *fukkaawo* ou *fugan*, les bas-fonds non aménagés et non mis en valeur *cofol*).



⊗ Pendant la saison sèche et chaude, les ressources se font rares et le pâturage s'étend à tous les milieux.

© Gilles Paire - Fotolia.com

Comment impliquer les acteurs dans l'élaboration d'une charte locale ?

Notre mission dans le cadre du projet Fertipartenaires était d'appuyer l'administration et la collectivité locale de Koumbia dans l'élaboration d'une CFL. Nous avons le choix de l'approche méthodologique, mais en revanche, la procédure d'élaboration de la CFL se devait d'être conforme aux procédures administratives édictées par les textes de l'État en chaque matière.

L'approche méthodologique retenue fût la conception en partenariat avec les acteurs locaux. Cette notion de partenariat² nous semblait essentielle à cultiver pour intéresser, mobiliser, et enrôler les acteurs locaux. Dans la suite du texte nous examinerons comment ce principe fût mis en action à Koumbia.

Concevoir une CFL en partenariat avec les acteurs locaux nous a donc conduit à suivre une démarche progressive en trois phases (exploration, rédaction, puis application de la CFL), à impliquer des niveaux de décision à plusieurs échelles (villages, commune, province), représentés dans des organes de gouvernance d'abord transitoires

(du diagnostic à l'adoption de la CFL) puis institués (pour l'application de la CFL), et enfin à hybrider les savoirs et usages locaux avec le droit officiel (grâce à l'appui de juristes spécialisés en gestion des ressources naturelles).

Phase d'exploration

Dès les premières interventions de la recherche dans la zone de Koumbia en 2005, les acteurs locaux ont mentionné un problème de cohabitation entre l'élevage et l'agriculture et ont exprimé un besoin d'aménagement du territoire. Peu à peu, au fil des interventions, l'idée a fait son chemin et les acteurs ont précisé leurs besoins. Avec la mise en place de la commune en 2006, la promulgation de la loi 034 et l'exécution de Fertipartenaires, les conditions étaient réunies pour travailler sur un projet de CFL.

Durant la phase exploratoire (2008-2009), des cadres de concertation transitoires ont été constitués dans les quatorze villages de la commune, pour :

- dresser un état des lieux participatif des questions relatives à la gestion des ressources territoriales (une vingtaine de problèmes liés à la gestion de ces ressources ont été identifiés, expliqués et hiérarchisés) ;
- co-définir et expliciter l'objectif du travail et établir un plan d'action devant conduire à l'élaboration d'une CFL ;
- recenser une première liste de propositions de règles de gestion des ressources (une douzaine environ au cours d'un atelier « plan d'action »).

Des formations et un voyage d'étude³ ont permis aux acteurs locaux de mieux comprendre l'intérêt d'une CFL, de découvrir les principes de son élaboration et de voir son impact sur le terrain.

2. Le partenariat peut se définir comme une association active de différents acteurs appartenant à un territoire, des organisations ou institutions, qui tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts et leurs moyens en vue de réaliser un objectif construit en commun et relié à un problème ou un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu de leur mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation, voire une obligation (wikipédia.org).

3. Rencontre des acteurs de la convention locale agropastorale de Macina au Mali.



Phase de rédaction de la charte

Durant la phase de rédaction (2010), une commission de rédaction ad hoc, comprenant une vingtaine de représentants de la population, l'équipe technique et le cabinet de juriste, a affiné les propositions de règles tirées de l'atelier « plan d'action » et a rédigé un projet de charte qui suite à un long processus de validation, dans les quatorze villages et par les institutions de tutelles (présentation et amendement des versions successives de l'avant-projet dans les villages et aux tutelles et prise en compte des retours), a été adopté par le conseil municipal en octobre 2010.

La CFL, après un rappel de son objet, champ d'application et cadre éthique (chapitre 1), traite de l'accès à la terre (chapitre 2), de la gestion des espaces et ressources agricoles, hydrauliques et halieutiques (chapitre 3), de la gestion des espaces et ressources pastoraux (chapitre 4), de la gestion des espaces et ressources forestiers et fauniques (chapitre 5), des organes chargés de son application (chapitre 6) et des modalités de son application (chapitre 7). Les règles établies se réfèrent aux us et coutumes locales tout en veillant à respecter les textes et lois en vigueur au Burkina Faso. Les règles sont exposées au fil des chapitres en cinquante-six articles, le tout formant un document d'une trentaine de pages.

Le corps de règles contenu dans la CFL est censé favoriser l'émergence de systèmes agricoles plus agroécologiques grâce au renforcement de l'association agriculture-élevage, en clarifiant par exemple les règles de circulation

du bétail entre l'ager et le saltus (donc une partie importante des flux de fumure organique), les règles d'usage des couverts végétaux cultivés (vaine pâture, mise à feu) et non cultivés (pâturages naturels), la place et le rôle de l'arbre dans ces systèmes (gestion de l'émondage et du parc agro-forestier), etc.

Phase d'application de la charte

La troisième phase (2011-2012) a consisté à mettre en place les commissions instituées pour l'application de la charte (quatorze commissions foncières et commissions de conciliation), à former leurs membres sur l'application de la charte (rappel des textes, et des procédures), et à rédiger un manuel de procédure destiné à aider les acteurs dans l'application de la CFL.

En instituant de nouvelles règles d'accès au foncier et aux ressources, la CFL contribue à la paix sociale et à l'exploitation durable des ressources locales, et propose des voies de recours en cas de conflits entre utilisateurs. Mais son application dépend fortement de l'opérationnalité des commissions instituées. Pour l'instant, la mise en place de la CFL est suspendue à l'achèvement des textes (décrets d'application, formulaires et procédures diverses...) et à la mise en place des agents des services fonciers prévus par la loi (Ouattara, 2010). À ce jour, un nouveau projet démarre pour appuyer la commune de Koumbia dans la mise en place des instances locales de gestion de la CFL (Ouattara, communication personnelle). Bien qu'inachevée en 2012, la CFL élaborée à Koumbia a servi de modèle et la démarche proposée inspire les CFL mises en œuvre dans les autres communes du Burkina Faso.

EN SAVOIR PLUS...

- **AUGUSSEAU, X.**, 2007, *Évolution des systèmes agro-pastoraux dans le sud-ouest du Burkina Faso, Interactions et dynamiques territoriales*, Doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Université de Montpellier 2, 315 p.
- **BENKAHLA, A., HOCHET, P.**, 2013, *Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire*, Programme Negos-GRN-Mali, Sénégal, Burkina Faso, Paris, Les Éditions du Gret, 76 p.
- **CIRAD**, 2010, *La nature comme modèle, Pour une intensification écologique de l'agriculture*, Montpellier, France, 16 p.
- **DIALLO, M. A., VALL, E., BAYALA, I.**, 2012, La construction d'un dispositif de gouvernance territoriale pour la gestion des ressources naturelles : Le cas de la charte foncière locale de Koumbia, in : *Séminaire DP Asap, Partenariat, Modélisation, Expérimentation : Quelles leçons pour la conception de l'innovation & l'intensification écologique ?*, 15-17 novembre 2011, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 8 p.
- **DJIRE, M., DICKO, A.-K.**, 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala, 280 p.
- **LAVIGNE DELVILLE, P., HOCHET, P.**, 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest*, Paris, Gret/Claims/AFD, 183 p.
- **MARRE-CAST, L., VALL, E.**, 2013, *Stratégies et trajectoires des exploitations de polyculture-élevage de l'Ouest du Burkina-Faso*, in : *Séminaire DP Asap, Plateformes d'innovation et intensification écologique*, 2-3 décembre 2013, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, 15 p.
- **MERAL, P., CASTELLANET, C., LAPEYRE, R.** (éd.), 2008, *La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps*, Paris, Gret/Karthala, 333 p.
- **OUATTARA, F.-B.**, 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés Étude Recit n° 33, 31 p.
- **SERRES, M.**, 2009, *Le contrat naturel*, Champs, Essais.
- **VALL, E., DIALLO, M.-A.**, 2009, *Savoirs techniques locaux et pratiques : la conduite des troupeaux aux pâturages (Ouest du Burkina Faso)*, *Natures Sci. Soc.*, n° 17, p. 122-135.

Voir en ligne : Portail « Foncier & développement » de la Coopération française : <http://www.foncierdeveloppement.fr>

Conclusion

Cette expérience nous a appris que la mise en place de pratiques agricoles plus écologiques dans un territoire est conditionnée par la reconnaissance de règles d'utilisation des espaces et ressources inspirées par le désir de les préserver et de les entretenir.

Pour que la nature devienne la matrice d'une agriculture plus écologique, le rapport homme/nature doit évoluer (homme un peu moins parasite, un peu plus symbiote), ce qui rend nécessaire l'établissement d'un nouveau contrat homme/nature fondateur de la nouvelle agriculture (Serres, 2009). Les conventions convenues localement par les acteurs sont de notre point de vue des tentatives visant à établir ce nouveau contrat. En définitive, l'ingénierie écologique pour l'aménagement des territoires n'est pas qu'affaire de techniques, c'est aussi traiter de questions de règles et de droit. ■

Les auteurs

Éric VALL

Cirad Selmet – TA C-112/A – Campus International de Baillarguet
F-34398 Montpellier Cedex 5 – France

eric.vall@cirad.fr

Mohamadoun AMADOU DIALLO

Cirdes Urpan – BP 454 – Bobo-Dioulasso – Burkina Faso

doundiallo@yahoo.fr

Bruno FAKO OUATTARA

Cinesda – 06 – BP 9905 – Ouaga 06 – Burkina Faso

bruno_ouattara@hotmail.com



*L'activité principale au Burkina Faso reste l'agriculture :
ici la récolte du coton, principale culture du pays.*